

La Reforma Judicial Peruana: Una Cuestión Política*

PABLO HUERTA CANALES**

Alumno del sexto ciclo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Miembro de la Asociación Civil Derecho & Sociedad.

INTRODUCCIÓN

Siempre se ha dicho que un elemento necesario para la vigencia de un efectivo estado de derecho en un país, es un Poder Judicial independiente. Esto no es un problema en países cuyo desarrollo industrial y económico los ha colocado en la categoría de “países del primer mundo”, en ellos existe una verdadera institucionalidad democrática, más allá de que en algunos de ellos todavía existan rezagos monárquicos (que cumplen un papel cosmético más no de gobierno). Esta institucionalidad, existencia de instituciones que son respetadas por los órganos de gobierno y por el pueblo mismo, ha sido la base para que pudieran desarrollar un sistema de gobierno democrático.

Mas otra es la realidad en América Latina, en donde con escasas excepciones, ha visto transcurrir el siglo XX con regímenes dictatoriales que concentraban todos los poderes para sí, gobernando con elementos totalitarios y despóticos. Este es un caso crónico, especialmente en el Perú, en donde con contados intervalos democráticos, han sido las Fuerzas Armadas las que siempre han estado dirigiendo el destino del país, sometiendo así a todas las instituciones democráticas.

A este sometimiento institucional no pudo ser ajeno el Poder Judicial, que siempre ha sido objeto de injerencia y manoseo político por parte de los demás poderes del Estado. Esto originó que la percepción ciudadana sea la de un poder corrupto y manipulado, originando la casi total pérdida de credibilidad en el mismo.

Es por esto que siempre se ha planteado como un tema de vital importancia el efectuar una reforma sustancial en la administración de justicia. A lo largo de los últimos gobiernos hubo intentos pero poca voluntad real para realizar una reforma desde sus comienzos. Quizás, el intento más importante, en cuanto a su apoyo económico externo y a su discurso rimbombante, fue el realizado en la pasada década.

Pero dicha reforma tuvo una clara intención política, no fue realizada porque el gobierno haya entendido que dándole una efectiva autonomía al Poder Judicial de los demás poderes del Estado se afirmarían las instituciones democráticas recobrando así la vigencia del estado de derecho en el país. Muy por el contrario, la realizó entre otros motivos, porque se veía en la necesidad de justificar la destitución masiva de magistrados luego del golpe del 5 de Abril. También existió

* A mi madre, el motor de mi vida y, a mi padre, por transmitirme su aliento constante, sus valores, sus consejos y su apoyo indesmayable. Agradezco la colaboración y los valiosos comentarios del Dr. Armando Guevara Gil, que fueron de mucha utilidad para la realización del presente artículo.

** Miembro del Consejo Editorial.

una presión por parte de los organismos internacionales, entre ellos la Banca Multilateral, que no otorgaría los préstamos que eran de vital importancia para el régimen, si antes no se llevaba a cabo una reforma estructural en la administración de justicia. Otro motivo por el que el gobierno se vio en la necesidad de llevarla a cabo, era para hacer efectivo el modelo económico neoliberal que pretendía implantar¹, para ello tenía que ofrecer un sistema de justicia que facilitara las transacciones económicas que se llevarían a cabo bajo el nuevo modelo económico, una administración de justicia que le asegure a los inversionistas, tanto extranjeros como nacionales, un Poder Judicial que otorgue seguridad jurídica.

La reforma se inició en noviembre de 1995 con la creación de una Comisión Ejecutiva que tendría un Secretario Ejecutivo encargado de dirigir la reforma.

Ésta se planteó como objetivo principal el ámbito administrativo, pero poco a poco se fue desbordando hacia lo jurisdiccional, esto se logró con una sistemática atribución de facultades a la Comisión Ejecutiva a través de leyes, lo que originó una concentración de poder en sus manos.

Es así como poco a poco se le fueron recortando atribuciones al Consejo Nacional de la Magistratura hasta dejarlo sin dos de sus facultades constitucionalmente otorgadas: el nombramiento y la sanción de Jueces y Fiscales. Otro caso de atropello a los órganos constitucionalmente creados por la Carta de 1993 fue el del Tribunal Constitucional, que en la actualidad no puede resolver sobre la inconstitucionalidad de la leyes, porque no cuenta con el quórum requerido, ya que, tres de sus magistrados fueron destituidos por declarar inconstitucional la ley que permitía la re-reelección del presidente Fujimori².

Otro punto en el que se puede evidenciar una clara voluntad política, es el tema de la provisionalidad de los jueces, esto le facilita al gobierno la rotación de magistrados para así colocar en puestos claves a los que se alinean con el poder, en los procesos en los que están en juego sus intereses o los de personas incómodas al régimen.

EL PROCESO DE LA REFORMA

A fines del 1995, sorprendió a todos que el propio presidente de la Corte Suprema presentara un proyecto de ley ante el Congreso, en donde pretendía encargar la conducción de la reforma judicial a una comisión principalmente externa al Poder Judicial (conformada por miembros tanto del ejecutivo como del legislativo). Este intento no prosperó y el Congreso devolvió al Poder Judicial el asunto y nombró una Comisión Ejecutiva, integrada por tres vocales supremos (los presidentes de la Sala Civil, la Sala Penal, y la Sala Constitucional de la Corte Suprema), decisión que en su momento fue criticada porque dichos vocales tenían un retraso de seis meses en sus respectivos despachos, y en consecuencia no iban a contar con el tiempo suficiente que se requería para llevar a cabo tan importante encargo.

Es así como la reforma judicial en el Perú se inició con la creación, el 20 de noviembre de 1995, de una Comisión Ejecutiva (se creó a través de la ley 26546); la cual posteriormente nombraría al Comandante en situación de retiro José Dellepiane, como Secretario Ejecutivo de dicha comisión.

El 22 de noviembre de 1995, la Comisión Ejecutiva asume el gobierno y gestión del Poder Judicial, se crea también una Comisión Consultiva de Emergencia asesora de la mencionada comisión. Esta comi-

¹ La Constitución de 1993 tuvo un corte neoliberal, ésta, en posición a la de 1979, buscaba reducir el máximo la participación económica del Estado, otorgando mayor protagonismo a la actividad privada, dando el mismo tratamiento a la inversión nacional y extranjera.

² Hubo una argumentación jurídicamente insostenible por parte de la mayoría oficialista, quienes señalaban que la reelección del año 95 no fue una reelección, sino una primera elección bajo la vigencia de la constitución de 1993, y que, como consecuencia de ello la re-reelección del año 2000 fue la primera reelección de Fujimori bajo la vigencia de la actual constitución. Nada más equivocado y jalado de los pelos, porque al ser elegido el Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1993, éste promulga una ley en la que declara Presidente Constitucional a Fujimori, por eso al participar en las elecciones de 1995 lo está haciendo como Presidente Constitucional, y como ganó entonces fue reelegido. Por lo que su elección del pasado mayo, en rigor, es una re-reelección.

sión consultiva, iba a estar formada por los presidentes de las Cortes Superiores de Lima, Ancash y Arequipa, así como los representantes de las facultades de Derecho de las universidades de Lima, de provincias, del Colegio de Abogados de Lima, del Callao, de los Colegios de Abogados de la República, y del coordinador de la Unidad de Cooperación Técnica del Poder Judicial.

En la ley que aprobó la creación de la Comisión Ejecutiva, no se hacía mención a los recursos económicos con los que se iba a contar para realizar la reforma, el Banco Mundial ofreció un préstamo de 35 millones de dólares para su realización, pero antes exigía que se le diera un marco legal a la misma. Dicho préstamo recién se aprobaría en diciembre de 1997.

Es por eso que para ir avanzando con la reforma hasta que llegue el dinero del Banco Mundial, el ministro de Economía y Finanzas anunció, al día siguiente de aprobada la Ley de Presupuesto para 1996 (el 25 de noviembre de 1995), que proporcionaría los fondos necesarios para la aplicación de la Ley de reforma judicial. Así se estableció que hasta un 50% del presupuesto inicialmente asignado al Poder Judicial, es decir, más de 144 millones de soles, serían transferidos a la Comisión Ejecutiva para que realice su labor de reorganización.

El proceso tuvo como objetivo central lo administrativo, pero poco a poco fue desbordando su accionar a otros campos como el jurisdiccional³.

Dicha comisión se trazó como metas:

- Acercar la justicia a la ciudadanía.

- Descentralizar los procesos.
- Fortalecer la vocación (de servicios en la administración de justicia).
- Racionalización administrativa.
- Emplear los servicios especializados para crear eficiencia⁴

El presidente Fujimori asume la reforma judicial como una prioridad política, pretende solucionar un problema que lamentablemente sigue siendo crónico en nuestro país. El problema de la administración de justicia si bien no era reciente, ni ésta era la primera reforma que se proponía⁵, había algo que la diferenciaba, y era que esta vez existía financiamiento para llevarla a cabo.

“La reforma judicial se planteó como objetivo principal el ámbito administrativo, pero poco a poco se fue desbordando hacia lo jurisdiccional”

Cabe recordar que luego de golpe de estado del 5 de abril de 1992, hubo una destitución masiva de jueces y fiscales, todos los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales, la totalidad de vocales de la Corte Suprema, y por úl-

timo la destitución del Fiscal de la Nación. Planteadas así las cosas, se recurrió a jueces provisionales y suplentes con quienes se procuró llenar este vacío en la judicatura.

El presidente Fujimori criticó duramente la labor de los jueces acusándolos de incompetentes, corruptos, de estar en complicidad con el terrorismo, y de estar sometidos a partidos políticos⁶.

Era evidente que existía una reprobación mayoritaria sobre la forma como se administraba justicia en el país, había y hay una falta de credibilidad en el Poder Judicial, la percepción de la sociedad en su mayoría

³ DE BELAUNDE, Javier. “Entre el discurso oficial y la percepción ciudadana”. En: Revista “Quehacer”. Nº 108 DESCO, Lima, 199.

⁴ DELLEPIANI, José. Avances y Perspectivas de la Reforma del Poder Judicial. *Reforma Judicial*. Lima. OTPCHPJ, 1997. Pág. 18

⁵ a antes hubo un intento de reforma, en 1975, durante el gobierno de las Fuerzas Armadas.

⁶ DE BELAUNDE, Javier “Justicia, Legalidad y reforma judicial en el Perú”. (1190-1997). En: *Ius Et Veritas*. Revista de Derecho. Nº 1 1998. Pág. 110.

era la de un sistema de justicia corrupto, incompetente, ineficaz y, **falto de independencia**.

EL GOLPE DE ESTADO Y LA BANCA MULTILATERAL

La reforma judicial fue iniciada por el régimen actual con la finalidad de legitimar el golpe de estado ante los organismos internacionales, era evidente que sólo podía justificar la destitución masiva de jueces arguyendo que se iba a realizar una reorganización en la administración de justicia. En los países tercermundistas como el nuestro, que pretenden insertarse en la economía mundial, es notoria la dependencia de los capitalistas extranjeros, por tal motivo acciones como las del golpe del 5 de abril de 1992 son repudiadas por la comunidad internacional, ya que, evidencian una falta de institucionalidad, un Poder Ejecutivo dominante que, con frecuencia utiliza su control sobre los otros poderes ocasionando un detrimento en el proceso democrático. Por ello que, los organismos internacionales ejercen presión para que se restablezcan las condiciones que hacen posible un verdadero estado democrático.

También se llevó a cabo para hacer viable la economía neoliberal que se pretendía implantar en el marco de la globalización, se quería estimular la participación del sector privado en el crecimiento económico. Para esto necesitaba un Poder judicial que otorgue seguridad jurídica a los inversionistas privados, tanto extranjeros como nacionales; se requería un sistema de justicia que le diera garantía a los contratos, que pudiera ser efectivo en el cumplimiento de los mismos, para así evitar la contratación de mala fe, sancionando el incumplimiento contractual y compensando a las víctimas; en definitiva, una administración de justicia de facilitara las transacciones que se llevarían a cabo con el nuevo modelo económico. Por eso, lo principal era eliminar la incertidumbre que

podía ocasionar en los inversionistas extranjeros un Poder Judicial que solucione los casos con demora, de manera corrupta y arbitraria, y con falta de predecibilidad en sus decisiones; se buscaba seguridad jurídica en las decisiones judiciales que en ese status quo sólo era posible lograrlo a través de una reforma.

Con la reforma judicial se pretendía insertar eficientemente la economía nacional con el resto del mundo. Por esto luego del golpe, los organismos internacionales estuvieron muy atentos a lo que sucedía en nuestro país. La Banca Multilateral, es un conjunto de organismos internacionales, que por primera vez apoyaron orgánicamente programas de servicio de justicia⁷. Había estado muy imbuída (durante la década del 80) en la reforma judicial en América Latina; se preocupó por la independencia y autonomía con que se llevaba a cabo la mencionada reforma. Es así como al otorgar el préstamo para llevarla a cabo en nuestro país⁸ el representante del Banco Mundial expresó el resultado de los estudios realizados por ellos, en los que se evidenciaban los altos costos y la falta de transparencia en los procesos judiciales, así como la politización de las decisiones, entre otros problemas.

La Banca Multilateral ejerce gran influencia sobre los países latinoamericanos, en la medida que otorga préstamos para reformas estructurales que van acompañadas de indicaciones para su aplicación. Dicha Banca, busca el desarrollo económico de estos países apoyando los proyectos de reforma como condición para lograr dicho desarrollo.

Este es el discurso de la Banca Multilateral, pero lo que en el fondo busca, es darle seguridad a los capitales de las empresas multinacionales que ejercen presión para poder expandirse en dichos mercados, y que ponen

⁷ La Banca Multilateral está conformada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre las instituciones más importantes que apoyaron la reforma en el Perú.

⁸ El Banco Mundial firmó en diciembre de 1997, un convenio de préstamo de 22.5 millones de dólares con el gobierno peruano, a fin de impulsar los programas y proyectos orientados a modernizar el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia de la Magistratura, y la Defensoría del Pueblo.

como condición que dichas economías de mercado tengan una efectiva vigencia de un estado de derecho que garantice la existencia de una administración de justicia independiente, eficiente y legítima.

Era evidente que dicha reforma no era realizada por pura gana del gobierno, ni mucho menos porque éste hubiera tomado conciencia de que era imprescindible una reforma en la administración de justicia para afirmar la democracia en el país, y darle una efectiva autonomía al Poder Judicial de los demás poderes. Lo que realmente motivó la reforma, fue de un lado, a la presión de los organismos internacionales, y por otro, una intención de legitimar el golpe ante la comunidad internacional; porque si no se llevaba a cabo, no iban a otorgar la inyección económica que tanto necesitaba el gobierno, era evidentemente una reforma política.

Cabe resaltar un antecedente importante a la reforma. Luego del golpe de estado, en octubre de 1993 se aprobó mediante referéndum la Constitución Política del mismo año, que consagraba el diseño orgánico vigente para el Poder Judicial y los organismos vinculados al sistema de justicia⁹.

Esta constitución tuvo muchas novedades que fueron aplaudidas, y que avizoraban un cambio sustantivo para la efectiva tutela del derecho de las personas y la mejor de las condiciones para la independencia y autonomía del Poder Judicial.

La innovación más importante a nuestro parecer, fue al creación del Consejo Nacional de la Magistratura como un órgano independiente de los poderes del Estado, y el haberle otorgado la facultad de seleccionar y nombrar jueces.

También hay que resaltar la designación de la Academia Nacional de la Magistratura como órgano encargado de la formación y capacitación de jueces y fiscales; la creación de la Defensoría del Pueblo, y la consagración del Tribunal Constitucional.

Pero el gobierno no pensó que algunas de las personas que conformarían dichos órganos, en especial los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que fueron destituidos los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura, que renunciaron en pleno a sus cargos y, el Defensor del Pueblo que jugaría un papel importante en la defensa del Estado del Derecho, no se someterían a su poder político, y que actuarían con total independencia en el ejercicio de sus funciones, y aún más, resolviendo en contra de sus intereses.

A continuación señalaré algunos sucesos relacionados con la forma como resolvieron estos órganos, y con el posterior atropello del gobierno que, en un caso destituyó, y en otro recortó las funciones esenciales otorgadas constitucionalmente.

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SIN CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución de 1993 consagró el Tribunal Constitucional como órgano autónomo que no forma parte del Poder Judicial¹⁰, otorgándole la facultad de conocer acciones de inconstitucionalidad, resolver sobre hábeas corpus, hábeas data, acción de amparo, acción de cumplimiento, y los conflictos de competencia o atribuciones asignadas por la Constitución conforme a Ley¹¹.

En 1995 se dictó su Ley Orgánica, y la instalación de los miembros se produjo en 1996. Es así

⁹ Banca Multilateral y Reforma de Justicia en América Latina. Conferencia electrónica SILSA@col1.Telecom.com.co

¹⁰ Constitución de 1993. Art. 201.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

¹¹ Constitución de 1993. Art. 203.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.

2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento.

como empezaron a resolver, conforme a sus atribuciones otorgadas constitucionalmente, y en muchos casos en contra de los intereses del gobierno.

Entre las decisiones contrariadas al gobierno podemos mencionar la ley N° 26623 de junio de 1996, que creó el Consejo de Coordinación Judicial, la misma que incluyó entre sus disposiciones transitorias, algunas que ampliaron la competencia de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, y consecuentemente la de su Secretario Ejecutivo. Esta ley benefició a Dellepiane, ya que la permanencia en su cargo pasó a ser de un año, a tiempo indefinido. Además, permitía que dicho consejo pudiera atribuirse funciones adicionales distintas a las establecidas por la ley¹².

Entre las nuevas funciones encontramos la que le atribuye el poder de separar a los magistrados que no observen la conducta e idoneidad propias de su función¹³. Dicha atribución fue declarada inconstitucional por el Tribunal en su sentencia del 6 de noviembre de 1996. En ella manifiesta que solamente el Consejo Nacional de la Magistratura tiene la competencia exclusiva para la destitución de jueces, y únicamente la separación de jueces que no cumplieran con los requisitos exigidos, podrían ser materia de competencia de la Comisión Ejecutiva. Podemos así darnos cuenta de cómo el tribunal resolvía con total independencia y, más aún, en contra de los intereses del gobierno.

Pero el caso más escandaloso, y el que le costaría el puesto a los magistrados que votarían a favor, sucedió en enero de 1997, cuando tuvieron que resolver la demanda de inconstitucionalidad contra una ley interpretativa que le abría las puertas a una segunda

reelección al presidente Fujimori (una re-reelección).

Tres de los siete magistrados declararon inconstitucional la ley y los demás se abstuvieron. Como consecuencia el número requerido (seis votos para la declaración de inconstitucionalidad), lo que hicieron fue inaplicarla para el caso concreto, haciendo uso de su control difuso.

Todo esto llevó a la acusación constitucional contra cuatro magistrados, el proceso concluyó con la destitución de tres magistrados que votaron por la inaplicación de la polémica ley interpretativa.

Desde ese momento, se ha podido apreciar una persecución política contra la Dra. Delia Revoredo, se le reabrió un proceso penal por delito de contrabando, también vimos cómo la Comisión Ejecutiva del Poder

Judicial introducía intencionalmente cambios organizativos y de personal, para que los jueces que ellos querían se encarguen de dicho caso.

“No se puede concebir una reforma judicial sin darle prioridad al elemento independencia”

Esta persecución también se extendió contra el esposo de la Dra. Revoredo, lo que acabaría con un asilo político de ambos en Costa Rica.

Estos son algunos ejemplos de cómo, en el caso del Tribunal Constitucional, el gobierno pretendía tenerlo politizado, bajo su poder, para que resuelva de acuerdo a sus opciones políticas; éste busca que las personas que forman los órganos constitucionales sean fácilmente manejables.

Hasta el momento, el Tribunal Constitucional viene funcionando con sólo cuatro de sus siete miembros, y la mayoría oficialista parece contenta con ello, y es que tiene una razón muy poderosa, ya que si el Tribu-

3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

¹² A raíz de la ley 26623 se produce la renuncia de Javier de Belaunde al Consejo Directivo de la Academia Nacional de Magistratura, cargo que desempeñó desde noviembre de 1994.

¹³ DE BELAUNDE, Javier. "Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997)". En: *Ius Et Veritas*. Revista de Derecho. N° 16. Lima, 1998. Pág. 114.

nal no está completo, sólo podrá resolver sobre acciones de amparo, hábeas corpus, hábeas data y, acción de cumplimiento, pero no podría resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, lo que le deja el camino libre a la mayoría oficialista para que pueda, con total impunidad, producir todas las leyes inconstitucionales que se les ocurra, ya que el sistema de controles democráticos consagrado constitucionalmente no puede hacerse efectivo hasta el momento¹⁴, y ante la pasividad intencional, tanto el Ejecutivo, como del Legislativo, la solución de este problema no parece ser una prioridad inmediata. Esta es una evidencia de la manipulación política que tiene la reforma judicial, de cómo el gobierno quiere que las decisiones de estos órganos sean proclives a sus intereses.

EL CASO DEL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) fue la innovación más aplaudida que trajo la Constitución de 1993, y esto se debía a que por primera vez el nombramiento de jueces y fiscales iba a recaer en un órgano extrapoder, independiente de todos los poderes del estado¹⁵. Y esto era sin duda un gran avance, ya que, se erradicaba así el problema de que el nombramiento de los magistrados recaía en el legislativo o en el ejecutivo, cosa que era un grave atentado a su independencia, en vista de que, al ser nombrados por estos poderes, se encontrarían subordinados a ellos.

Sus funciones eran precisamente el nombramiento de jueces y fiscales, la ratificación, y sanción de los mismos¹⁶.

Dicho Consejo estaba formado por siete miembros designados por el Poder Judicial, el Ministerio Público, los colegios de abogados, los otros colegios profesionales, las universidades nacionales, y las universidades particulares.

Luego de su nombramientos los consejeros del CNM comenzaron a ejercer sus funciones de una manera independiente y eficiente, contando con la aprobación de la opinión pública, pero poco a poco se inició el recorte gradual de sus facultades. Nombraron al jefe del ONPE en un concurso público, al jefe de la RENIEC por disposición de una ley lo tuvieron que seleccionar de una terna representada por el Poder Ejecutivo, lo que eliminó la posibilidad de un nombramiento por concurso público.

Con la ley 26623 comienza el recorte sistemático de las facultades del CNM, amplía la competencia de la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial en desmedro del CNM, así se le atribuyó a dicha comisión la facultad de separar magistrados que no observen la conducta e idoneidad propia de sus funciones. Esto relativizó su potestad de sanción.

Pese a esto, los consejeros continuaron en el ejercicio de sus funciones, y comenzaron a investigar a seis magistrados supremos por un caso en que se encontraban en juego los intereses del gobierno, el caso entre el Banco Central de Reserva y la Corporación Novotec S.A., se les investigaba por *haber firmado una sentencia sin siquiera haberla leído*. El 24 de febrero de 1997 apareció en El Peruano la resolución de la apertura de dicha investigación, y ese mismo día,

¹⁴ RUBIO, Marcial. "Justicia: El poder sin poder". En: Revista "Quehacer". N° 116, DESCO, Lima, 1998. p. 59.

¹⁵ Constitución de 1993. Art. 150.- El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de jueces y fiscales, salvo cuando estos provengan de elección popular.

El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica.

¹⁶ Constitución de 1993. Art. 154.- Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura:

1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.
2. Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.
3. Aplicar la sanción de destitución a los vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente a los jueces y fiscales de todas las instancias. La resolución final, motivada y con previa audiencia del interesado es inimpugnable.
4. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

caso curioso, ingresó a la Comisión de Justicia del Congreso el Proyecto de Ley para quitarle al CNM su facultad de control disciplinario. Todo esto, hace presumir que el proyecto ya estaba elaborado por la mayoría oficialista y, a la expectativa de lo que pudiera decidir el consejo.

Pero antes, el 3 de diciembre de 1996, se dio una ley que suspendió el nombramiento de magistrados por parte CNM, ya que, dicha ley facultó a la Academia Nacional de la Magistratura a que suspendan sus actividades por cuatro meses para que reformule sus planes en la formación de aspirantes, señalando la ley que el CNM no podría nombrar magistrados sin el requisito de que los aspirantes al cargo sean formados por la academia, es decir, se exigía la capacitación como requisito previo, pese a que el consejo ya venía nombrando magistrados.

Finalmente, la ley 26933 limitó la facultad de sanción directa sobre vocales y fiscales supremos que tenía el CNM, entregándole tal facultad a las dos comisiones ejecutivas, la del Poder Judicial y la del Ministerio Público, creando una especie de filtro previo para sancionar, bastaría que las mencionadas comisiones digan que no hay mérito para la destitución y el asunto investigado quedará definitivamente sobreesido y nunca llegará a conocimiento del CNM. Esta ley en su Tercera Disposición Transitoria ordena que: "Todos los procesos en trámite seguidos contra magistrados del órgano jurisdiccional y miembros del Ministerio Público que cursen ante el Poder Judicial, Ministerio Público o Consejo Nacional de la Magistratura, deberán remitirse, en la fecha, a las instancias correspondientes del Poder Judicial y del Ministerio Público... bajo responsabilidad". Esta disposición aludía sin dudas al procedimiento investigador que el CNM acababa de iniciar a los seis vocales supremos referidos.

Este hecho produjo la inmediata renuncia de la totalidad de consejeros titulares finalizando así el nombramiento de jueces y fiscales sin injerencia del poder político ni del poder económico.

Hay que mencionar que dicho CNM durante su gestión, logró nombrar a los jefes del ONPE y del RENIEC a doscientos veinticinco magistrados de nivel superior en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, así como a dos fiscales supremos.

Luego los miembros suplentes asumieron los cargos vacantes, quienes prometieron hacer gestiones ante el Congreso para que se les restituyan sus facultades, alguno de ellos, llegó a señalar que renunciaría al cargo, pero el sólo hecho de instalarse sin condiciones fue una señal de falta de independencia, y el hecho de que hasta el momento hayan permanecido afeerrados a sus cargos, lo corrobora.

El actual CNM, suscribió un proyecto de ley ante el Congreso, en él se dispone que se derogue la Ley 26933, que limita las sanciones a fiscales y magistrados del Poder Judicial, incluso sus disposiciones complementarias transitorias y finales. También establecía que los procesos disciplinarios que estuvieran en trámite hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 26933, deberían serle remitidos al CNM apenas entre en vigencia la presente ley.

Este proyecto de ley fue publicado el 29 de abril de 1998 en el diario oficial El Peruano. A cambio, y en sentido totalmente opuesto, el Congreso aprobó la Ley 26973, que supuestamente le devolvía al consejo sus facultades constitucionales destitutorias. Esta ley, dice con palabras distintas, lo mismo que la ley que dice derogar.

La mencionada ley, no le devuelve ni la autonomía ni la independencia, que es propia de su facultad destitutoria, al CNM. Este, con la publicación de la citada ley, nunca podrá destituir a un solo magistrado, si no se lo piden las comisiones ejecutivas, tanto del Poder Judicial, como del Ministerio Público.

Pero lo más paradójico del asunto, es que el actual consejo se quedó conforme con dicha ley, lo que demuestra su aceptación tácita de la misma, que es dia-

metralmente opuesta al inicial proyecto que ellos propusieron.

Es así como hasta el momento, dichos miembros suplentes siguen manteniéndose en sus cargos, evidenciando su falta de independencia y, su voluntad por entornillarse a sus puestos, sin importarles, que sólo estén siendo utilizados como una fachada constitucional por el gobierno.

EL PROBLEMA DE LA PROVISIONALIDAD

Con el golpe de estado del 5 de abril de 1992, se procedió a una destitución masiva de jueces y fiscales, echando mano a jueces provisionales y suplentes para llenar dicho vacancia; este es el inicio de una provisionalidad que hasta hoy se mantiene¹⁷.

Bajo el pretexto de descongestionar la acumulada carga procesal, la demanda de justicia, y así aumentar el rendimiento judicial en la resolución de conflictos, se crearon nuevos órganos jurisdiccionales para descentralizar los procesos, se creó una Sala Suprema Penal Transitoria, 14 Salas Superiores Transitorias, 80 Juzgados de Primera Instancia Transitorios Colectivos, creación de Salas y Juzgados Transitorios Especializados, una Corte Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas, entre otros.

El problema era que estas plazas eran ocupadas por jueces provisionales, y esto facilitaba que las salas y juzgados fueran recompuestos bajo el pretexto de "necesidad del servicio", esto también facilitó la rotación de jueces, en un claro atentado contra el juez natural, con el argumento de que los cambios de un juzgado a otro evitaría componendas. Con esto se permitió que varios jueces intervengan en un mismo proceso, atentado contra principios procesales fundamentales. Todo ello facilita una utilización política por parte del gobierno, para cambiar a los jueces que

tienen que resolver asuntos en los cuales están en juego sus intereses; o los intereses de personas que han manifestado su oposición al régimen, ejemplo de ello es la desactivación y posterior cambio de dos de sus magistrados, de la Corte Antidrogas, que era presidida por la respetada juez Inés Villa Bonilla, debido a que sus resoluciones judiciales afectaban a altos mandos militares.

Los cambios organizativos y de personal, que se concretaban en los jueces que varían el proceso penal por comisión de delito de contrabando, que se le reabría a la Dra. Delia Revoredó, quién había sido destituida de su cargo de magistrado del Tribunal Constitucional, junto a otros tres magistrados, por declarar inconstitucional una ley que le permitía al presidente Fujimori postular para una segunda reelección. Un sólo juez de Derecho Público en Lima, era el especializado en conocer procesos constitucionales, dicho juez provisional no reunía los requisitos de ley para ejercer tal cargo, nos referimos a Percy Escobar, quién adquiriría notoriedad por su participación en los procesos de amparo vinculados a los propietarios del canal 2.

Estos son hechos que evidencian una total manipulación política sobre los órganos jurisdiccionales, una participación del poder político en el gobierno de la administración de justicia y en los nombramientos judiciales.

Hemos podido notar cómo, sistemáticamente, el legislativo iba introduciendo leyes que le otorgaban un poder desmesurado a las comisiones ejecutivas, ampliando su ámbito de competencia, que en un inicio fue el administrativo, pero que poco a poco fue ampliándose a lo jurisdiccional; todo esto con la intencionalidad de que el nombramiento y la sanción de los magistrados estuvieran a cargo de dichas comisiones, para así tenerlos subordinados a su poder,

¹⁷ Cabe hacer una diferenciación entre juez provisional y suplente.

Juez provisional es un juez titular, pero que es llamado a ocupar un cargo superior.

Juez suplente es un abogado en ejercicio profesional que es llamado para ocupar el cargo de juez. Por lo tanto no es juez titular.

Pero cuando se habla de provisionalidad, en general, se hace referencia tanto a jueces titulares como a suplentes.

y que sus decisiones sean proclives a las opciones del gobierno.

Con la Ley 26623, se facultó a las comisiones ejecutivas para evaluar magistrados, y según esa evaluación, a separarlos de sus cargos, así se le arrebató dicha competencia al CNM. Esta ley creó inestabilidad en los jueces titulares, porque es obvio que siendo mayor el número de jueces provisionales, éstos no serán evaluados, lo serán los titulares que en su gran mayoría, fueron designados primero por el Jurado de Honor de la Magistratura y después por el CNM.

La Ley 26696, impidió que el CNM siguiera nombrando jueces y fiscales, para evitar así que siguiera resolviendo el problema de la provisionalidad, como hasta ese momento lo había estado haciendo, estableciendo que los candidatos deberían ser previamente capacitados por la Academia Nacional de la Magistratura. Esto era un imposible jurídico, ya que el requisito constitucional de preparar previamente a los aspirantes por la Academia, no podía cumplirse, pues ésta aún no se hallaba en condiciones de hacerlo. Pero como existía la necesidad de superar el problema de la provisionalidad y la suplencia en la magistratura, el CNM en su reglamento de concurso público incluyó una regla que prescribía que mientras la Academia no estuviera en condiciones de realizar los concursos de capacitación, el consejo procedería a los concursos públicos por el nombramiento de los magistrados.

Estos nombramientos parece que no fueron del agrado del gobierno, que con dicha ley pretendía seguir con la provisionalidad, y que el nombramiento de magistrados recaiga en la comisión ejecutiva, para que estos elijan a personas sumisas al poder.

De acuerdo con esta ley, no se podrá nombrar un solo juez titular por el consejo hasta agosto del 2000, en la medida que el secretario ejecutivo de la reforma judicial, ha dispuesto que el curso de capacitación que dicha Academia tiene que durar 2 años.

Todo esto no tiene más que una sola interpretación: es una evidente decisión política de no acabar con la provisionalidad.

La Ley 26933, le otorga la facultad de sanción de los magistrados a la comisión ejecutiva, creando una suerte de primera instancia, si dicha comisión estima que no existe mérito para sancionar, el CNM nunca podría llegar a conocer sobre el caso.

Finalmente, hay que mencionar la Ley 26898 que homologa los derechos de los jueces provisionales y supremos, "Ley de Homologación", dicha ley crea una nueva carrera judicial: la magistratura provisional. Esta ley, le otorga a las comisiones ejecutivas del Poder Judicial y del Ministerio Público la posibilidad de nombrar jueces provisionales como si fueran titulares, en el lugar y en el momento que les parezca. De esta manera se premia la provisionalidad consolidándolos en el cargo, posponiendo indefinidamente, la titularización por méritos.

Las cifras de la provisionalidad son realmente considerables, 79% de magistrados son suplentes o provisionales, siendo sólo un 21% titulares. La opción del gobierno es por la continuidad de la provisionalidad, ya que, ésta se muestra más dócil para su manipulación política. Como resultado de todo ello el Poder Judicial no aparece menos, sino más politizado, y aunque ahora se vuelve a hablar de realizar una nueva reforma, sinceramente no creemos que vaya a cambiar mucho el estado de las cosas.

CONCLUSIONES

1. Se ha dado una reorganización administrativa del Poder Judicial, que ha ampliado su ámbito de competencia hacia lo jurisdiccional, otorgándose poderes mayores a las comisiones ejecutivas, todo esto en desmedro de las competencias con las que gozaban las instituciones ligadas al problema de la justicia en nuestro país.

2. El control de la constitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional quedó en suspenso, porque al ser destituidos tres de sus magistrados no pueden alcanzar el número exigido para tal función; esto deja el camino libre a la mayoría oficialista para que pueda producir leyes inconstitucionales con total impunidad, sin que exista un control para ello.
3. La demora en superar la provisionalidad no responde a una cuestión técnica, sino mas bien política, se está utilizando una fórmula lenta para retrasar lo más que se pueda el nombramiento de magistrados titulares.
4. La interferencia política ha estado presente en todo el proceso de reforma, pese a que se dijo que el Ejecutivo y el legislativo se iban a mantener al margen de la misma. La manipulación del gobierno se ha hecho evidente.
5. No se puede concebir una reforma judicial sin darle prioridad al elemento de la *independencia*, esto es lo que legitimaría la reforma ante la sociedad. Dicha independencia no fue prioridad para la comisión ejecutiva del Poder Judicial.
6. La existencia de órganos constitucionales no basta para ser un eficiente contrapeso para el gobierno, se requiere además, gozar de un auténtico poder real e independencia frente a los otros poderes, eso le falta al Poder Judicial, al Tribunal Constitucional, al Ministerio Público y, al Consejo Nacional de la Magistratura.
7. Es evidente que el Poder Judicial no aparece menos sino más politizado. Se debe entregar la conducción de la reforma a profesionales con derecho de probada independencia y trayectoria, y paralelamente, restituir facultades al Tribunal Constitucional y al Consejo Nacional de la Magistratura, para que así se pueda llevar a cabo una reforma sin ningún tipo de injerencia política. D^{es}